

La situación de los Roma/Gitanos en la Unión Europea ampliada

(Documento de síntesis)

En noviembre de 2004, la Comisión Europea publicó el informe *La situación de los Roma en la Unión Europea Ampliada*. El estudio fue encargado a un consorcio formado por el European Roma Rights Center, Focus Consultancy Ltd. y la European Roma Information Office. Este estudio proporciona información sobre la situación actual de los Roma/Gitanos en los 25 estados de la Unión Europea, analiza las políticas actuales y ofrece consejos para mejorar sus impactos.

A continuación presentamos una traducción del sumario o documento de síntesis de este Informe (pp. 1-4) cuya versión completa ha sido editada y está disponible en Internet, en inglés, francés, alemán y romanés.

CONTEXTO Y ANTECEDENTES

1. Este estudio fue encargado por la Dirección General de Empleo y Asuntos Sociales de la Comisión Europea. Su objetivo es comprender mejor la situación de las comunidades Roma, Gitana y Traveller¹ en la Europa de los 25 y en qué medida las políticas presentes y futuras de la UE y de otros organismos pueden mejorar esta situación. El estudio fue encargado en el contexto de la ampliación, cuando las comunidades Roma, Gitana y Traveller se convirtieron en la minoría étnica más importante en Europa, y en el contexto de un fallo en las políticas existentes tanto en los países de la EU de los 15 (los "antiguos" miembros) y en los nuevos Estados Miembros para hacer frente a la discriminación que sufren estas comunidades y para promover su inclusión social. Además de llamar la atención sobre la situación actual de las comunidades Roma, Gitana y Traveller en Europa, por tanto, este informe también hace una serie de recomendaciones a las instituciones europeas, los gobiernos de los Estados Miembros y las organizaciones de la sociedad civil, incluyendo las organizaciones Roma.

2. El consorcio encargado de llevar a cabo el estudio ha estado vinculado a los servicios de la Comisión durante el curso del estudio. El trabajo del consorcio ha consistido tanto en la realización de un cuestionario estandarizado en 11 Estados miembros y Estados can-

didatos en el 2004², como en el análisis de fuentes secundarias ya existentes, apoyado por visitas a un número limitado de países y a proyectos dirigidos a los problemas de la población Roma.

3. Además, la Comisión Europea financió una importante conferencia sobre la Situación de los Roma en la Europa ampliada en abril del 2004, que se celebró en Bruselas y a la que asistieron cerca de 140 activistas Roma, gobiernos de los Estados miembros y países candidatos, representantes de ONG y miembros de otras organizaciones internacionales. Finalmente, la Oficina Europea de Información Romaní (ERIO), uno de los miembros del consorcio, llevó a cabo un extenso proceso de consulta con organizaciones Roma, y a los gobiernos de los Estados Miembros se les dio la oportunidad de hacer aportaciones al borrador del informe.

RESULTADOS

4. Tras las secciones sobre la historia de los Roma en Europa y el contexto político, la parte principal del informe investiga la situación de los Roma en algunos ámbitos relevantes para la inclusión social. También se analizan una serie de temas transversales, incluyendo la protección social, la documentación, el género y la cuestión de los Travellers. Los resultados hacen referencia a ejemplos en los Estados miembros o países candidatos, pero el estudio se refiere

1 El término 'Traveller' se refiere al nombre adoptado por varios grupos que comúnmente se considera que están relacionados con la comunidad gitana, sean o no nómadas o lo hayan sido en el pasado. El término se usa particularmente en Irlanda y el Reino Unido.

2 Bulgaria, República Checa, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Polonia, Rumanía, Eslovaquia, España y el Reino Unido.

a una situación común a todos o la mayoría de los Estados Miembros o países candidatos. Los ejemplos se usan con propósitos ilustrativos más que para descubrir prácticas en países individuales.

5. Educación. El Consejo Europeo de Lisboa ha fijado una serie de objetivos en relación a la educación y la formación de cara a 2010, vinculados especialmente a la generación de una sociedad basada en el conocimiento y el incremento de las ratios de empleo en la UE. Se trata de objetivos ambiciosos, y su vinculación con las ratios de empleo, antes que con la justicia social, ha supuesto que actualmente haya poco análisis del impacto de las políticas educativas en las minorías étnicas, y específicamente en los Roma. Aunque algunos Estados Miembros hacen seguimiento de los logros educativos por grupos étnicos, esto aún no es común y los logros entre las comunidades Roma, Gitana y Traveller son actualmente muy pocos en la Europa de los 25. Esto se debe en gran medida a la segregación de niños Roma con respecto a los niños de la sociedad mayoritaria, y al fracaso en mantener un servicio educativo adecuado para los niños Travellers. Allí donde los niños Roma están incluidos en escuelas normalizadas, con frecuencias éstas tienen pocos medios, o se convierten en guettos.

6. Buena parte de las estrategias de los Estados Miembros para la formación permanente no identifican la necesidad de una atención especial a la educación de las comunidades Roma, Gitana y Traveller, y aunque algunos proyectos del Fondo Social Europeo y del Programa de Acción Comunitario en los campos de educación y formación profesional (Programas Sócrates y Leonardo da Vinci) se han dirigido a la población Roma, estos han sido, por su naturaleza orientada a la demanda, iniciativas puntuales.

7. Empleo. La Estrategia Europea de Empleo (EEE) es la principal vía para la consecución de los objetivos de empleo fijados por la Unión Europea. El género se especifica como una cuestión prioritaria en la estrategia, mientras que la raza y la etnia no han recibido el mismo nivel de atención, a pesar de la evidencia de que la discriminación por motivos de raza o etnia existe en el mercado de trabajo, particularmente en lo que respecta a las comunidades Romaníes. La Directiva de Igualdad de Trato³ y la Directiva Marco sobre el Empleo⁴ de 2000, que hoy en día deberían haber ya sido transpuestas a los ordenamientos jurídicos de todos los Estados miembros, prohíben, de hecho, la discriminación en el mercado de trabajo (entre otros ámbitos) por motivos de raza o etnia.

8. Pocos de los antiguos Estados Miembros de la UE identifican a las comunidades Roma, Gitana y Traveller como destinatarios específicos en sus Planes Nacionales de Acción para el Empleo. Y esto a pesar de que la tasa de desempleo entre estos grupos continúa siendo tan alta como un 80% en algunos nuevos miembros. La Iniciativa Comunitaria EQUAL, que testa nuevas fórmulas para la lucha contra la discriminación y por la inclusión en el mercado de trabajo, ha financiado cerca de 45 proyectos en su primera ronda, 2000-2004, estando los Roma entre los beneficiarios. De nuevo, como estos proyectos están en función de la demanda, las cuestiones Romaníes no han sido, a menudo, abordadas de forma sis-



temática. Como el empleo es con frecuencia la clave para la erradicación de la pobreza y la inclusión social, y como la tasa de desempleo Romaní permanece elevada, tanto los programas nacionales como los de la UE tienen todavía que conseguir un impacto generalizado, a pesar de que existan ejemplos de buenas prácticas.

9. Vivienda. La Vivienda está menos desarrollada como área en la política de la Unión Europea, y no resulta elegible para la financiación por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), a pesar de que la Directiva de Igualdad de Trato prohíbe la discriminación en el acceso a la vivienda por motivos de raza o etnia. El Programa Phare ha proporcionado financiación para inversiones en infraestructura en los países de Europa Central y del Este. Sin embargo, a lo largo de Europa, Roma, Gitanos y Travellers habitan en viviendas por debajo de los estándares, caracterizadas por la "guetización", inadecuadas infraestructuras y servicios, segregadas respecto a otros asentamientos, con una gran incidencia de enfermedades y riesgo de desahucio. Las provisiones dirigidas a los Travellers con frecuencia no existen o son inadecuadas.

3 Directiva 2000/43/CE del Consejo, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico (publicada en el DO L180 de 19 de julio de 2000).

4 Directiva 2000/78/CE del Consejo, que establece un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación (publicada en el DO L303 de 2 de diciembre de 2000).

- Como no todos los Estados Miembros aceptan a los Roma, Gitanos y Travellers como una minoría étnica diferenciada, su reconocimiento como tales representa un primer paso esencial para la eliminación de la discriminación y la promoción de la inclusión social

10. Los ejemplos de buenas prácticas ponen en evidencia la necesidad de que los Roma se involucren en todos los estados de la planificación y la ejecución, la necesidad de evitar la segregación y de vincular las medidas en el ámbito de vivienda y de las infraestructuras con programas complementarios de generación de empleo.

11. Servicios sanitarios. La discriminación racial o étnica en la provisión de servicios sanitarios está expresamente prohibida en la Directiva de Igualdad de Trato y la Dirección General de Salud Pública de la Unión Europea financia un modesto Programa de Acción Comunitario en el campo de la salud pública. También está desarrollando unos indicadores comunes de salud y reconoce que los "factores socioeconómicos, incluyendo las poblaciones minoritarias y migrantes"⁵ hacen una importante contribución al estatus sanitario. La pobreza y las malas condiciones de habitabilidad de las comunidades Roma, unidas a la discriminación persistente en la provisión de servicios sanitarios, ha llevado a que sufran altas tasas de enfermedades como tuberculosis o hepatitis, y hay una fuerte evidencia de que existe una menor esperanza de vida entre los Roma, Gitanos y Travellers. Es preciso hacer más para tener indicadores fiables de la incidencia de las enfermedades y del acceso a los sistemas de servicios sanitarios entre los grupos minoritarios, incluidos los grupos Roma.

12. Cuestiones transversales. Los sistemas de protección social en Europa a menudo permiten, bien deliberadamente, bien por negligencia, que los gitanos se cuelen por entre el sistema de seguridad social. Hay evidencia de que se aplican medidas que resultan discriminatorias para los aspirantes Roma a ayudas sociales, y que los Travellers se enfrentan a dificultades particulares. Un problema común a lo largo de Europa es la falta de documentación apropiada de los Roma, Gitanos y Travellers, entre los que se encuentran certificados de nacimiento y matrimonio, permisos de residencia y documentos de identificación. Esto ha llevado a problemas severos en el acceso a servicios sociales, e incluso ha llevado en algunos casos al fenómeno de los apátridas. En lo que respecta al género, muchas mujeres gitanas se enfrentan a una doble discriminación y, en consecuencia, niveles más bajos de acceso a la sanidad, la educación y otros servicios. Dado el papel de la mujer en la educación de sus hijos, esta situación es especialmente preocupante.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

13. A nivel de la Unión Europea. Dado el fracaso de las políticas previas y actuales para erradicar o reducir significativamente la discriminación hacia los Roma, Gitanos y Travellers y para promover su inclusión social, la Unión Europea debería liderar el proceso para dirigir medidas específicas para estos grupos en las políticas existentes y en las nuevas. Se recomienda que la Comisión Europea establezca una estructura de coordinación sobre temas Roma para asegurar el incremento de la coherencia y la eficacia de estas políticas. En el caso de que la Unión Europea acepte la propuesta de la Red de Expertos en Derechos Humanos Fundamentales de la UE para la adopción de una Directiva para la Integración de los Roma, usando el artículo 13 del Tratado de Ámsterdam como base legal, entonces la estructura de coordinación debería estar ligada a la ejecución y promoción de la Directiva. La Comisión Europea, asimismo, debería procurar jugar un papel más activo en las iniciativas que actualmente existen para los Roma, lanzadas por el Consejo de Europa, la OSCE y otros, e investigar el papel que puede jugar para mejorar la coordinación entre estos organismos.

14. La Unión Europea debería seguir guiando a los Estados Miembros en la recogida de datos sobre aspectos de raza u origen étnico de relevancia para la inclusión social. La Comisión Europea que está financiando una investigación sobre recogida de datos en cualquier parte del mundo, ha establecido un Grupo de Trabajo sobre la recogida de datos étnicos y financiará una conferencia sobre este tema a finales de 2004.

15. La Comisión Europea debería prolongar sus esfuerzos para controlar la transposición de la Directiva de Igualdad de Trato y la Directiva Marco sobre el Empleo a los ordenamientos jurídicos de los Estados Miembros, y tomar medidas contra los estados que no cumplan con este mandato en un periodo razonable de tiempo.

16. La inclusión social de los Roma debería ser objeto de la política de la Unión Europea, que debería guiar a los Estados Miembros en la especificación de los Roma, Gitanos y Travellers en los Planes Nacionales de Acción que cubren la inclusión social, la formación permanente y el empleo, así como guiar en la definición de indicadores sociales adecuados. Los instrumentos financieros, incluidos el Fondo Social Europeo, el Fondo Europeo de Desarrollo Regional y los Programas de Acción Comunitarios en salud pública, empleo y asuntos sociales, deberían hacer un reconocimiento explícito de la situación de los Roma en sus instrucciones de solicitud. Las instrucciones deberían estar presentadas de forma que animasen a participar a las ONG Roma, y una proporción adecuada de los fondos debería estar accesible para el fortalecimiento de las organizaciones Roma que quieran participar de estas convocatorias.

17. La Unión Europea debería procurar la mejora de la situación de los Roma tanto desde las políticas generales como con medidas específicas y asignaciones financieras, asegurarse de que involucre a los representantes Roma en la formulación de las políticas y en el seguimiento, fortalecer la vigilancia de los derechos humanos y denunciar públicamente el racismo contra los Roma. Finalmente, hay que reconocer que la situación de los Roma en la Unión Europea

5 Para más detalles ver: <http://www.europa.eu.int/comm/health>

está vinculada a su situación en los estados vecinos, y que los programas de relaciones externas financiados por la UE en los países candidatos, el Oeste de los Balcanes y la antigua Unión Soviética se dirigen a temas relacionados con la discriminación y la persecución de los Roma.

18. A nivel de los Estados Miembros. Como no todos los Estados Miembros aceptan a los Roma, Gitanos y Travellers como una minoría étnica diferenciada, su reconocimiento como tales representa un primer paso esencial para la eliminación de la discriminación y la promoción de la inclusión social. Además, las leyes anti-discriminación de los Estados Miembros deberían reflejar la Directiva de Igualdad de Trato y la Directiva Marco sobre el Empleo, siendo urgente la transposición completa de las mismas. Asimismo, se necesita vigilancia para asegurar que los Estados Miembros ratifiquen el Protocolo 12 de la Convención Europea de Derechos Humanos.

19. En colaboración con los servicios competentes de la Comisión Europea, los Estados Miembros deberían elaborar métodos para la recogida de datos étnicos, con el objetivo de conocer los efectos de sus políticas sobre las minorías étnicas, e ir corrigiendo las actuaciones como convenga. Los Planes Nacionales de Acción de los Estados Miembros deberían reconocer donde sea necesario la situación de los Roma, y los Estados Miembros deberían probar todas las políticas por el impacto potencial que éstas puedan tener particularmente sobre los Roma, Gitanos y Travellers.

20. Los Planes Nacionales de Acción para la Inclusión Social deberían reconocer de forma explícita la necesidad de medidas específicas para los Roma, Gitanos y Travellers, y alejarse de las políticas que se dirigen a los Roma a través de una colección fragmentada y puntual de proyectos individuales. Por el contrario, los Estados Miembros deberían adoptar un enfoque que, de forma coherente, promueva la inclusión social de los Roma dentro de las políticas existentes.

21. Finalmente, los Estados Miembros pueden contribuir en el tratamiento justo y equitativo de los inmigrantes, firmando las convenciones establecidas por el Consejo de Europa y las Naciones Unidas, de conformidad a las cuales se mejoraría la situación de los Roma que son migrantes.

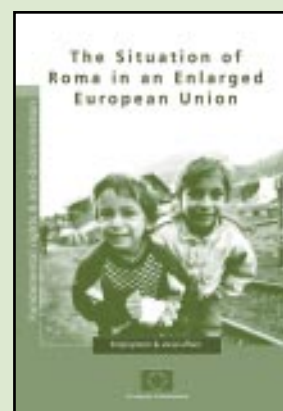
- Las actuales ONG y sus redes que trabajan temas de derechos humanos, lucha contra la discriminación o inclusión social, deberían considerar la situación de los Roma en la Unión Europea ampliada y actuar para incluir a representantes y miembros de los Roma en sus organizaciones

22. A nivel de la sociedad civil. Las organizaciones Roma tienen un papel que jugar en su propio bienestar a través de la participación en la sociedad en la medida de sus posibilidades, y contribuyendo a la erradicación de prejuicios y estereotipos. Deberían considerar la participación en grupos de presión que trabajen sobre temas específicos, para poder reconocer más claramente la posición de desventaja de los Roma, y deberían trabajar por conseguir la consolidación de los diferentes puntos de vista de los variados grupos de Roma, Gitanos y Travellers en una sola voz mayoritaria, con el objetivo de presentar ante los responsables políticos propuestas claras y sin ambigüedades.

23. Las organizaciones de Roma, Gitanos y Travellers deberían también sumarse a los esfuerzos para promover la recogida de datos étnicos como un medio para identificar los problemas, justificar las políticas y programas específicos, las acciones de seguimiento y la evaluación del impacto. Una vez que estén convencidos de que las autoridades nacionales o internacionales no tienen ningún otro motivo, discriminatorio, para la recogida de datos étnicos, deberían asimismo implicarse en la sensibilización entre los Roma sobre el valor de la recolección de datos para las medidas de inclusión social por grupo étnico.

24. Finalmente, las actuales ONG y sus redes que trabajan temas de derechos humanos, lucha contra la discriminación o inclusión social, deberían considerar la situación de los Roma en la Unión Europea ampliada y actuar para incluir a representantes y miembros de los Roma en sus organizaciones, con el objetivo de asegurar que el actual grado de exclusión social y de discriminación es llevado a término.

■ Traducción del inglés: Virginia Moraleda



THE SITUATION OF ROMA IN AN ENLARGED EUROPEAN UNION

European Commission. Directorate-General for Employment and Social Affairs. Unit D3.- Luxembourg: Office for Official Publications on the European Communities, 2004.- 56 p.- ISBN: 92-894-8186-2

http://europa.eu.int/comm/employment_social/fundamental_rights/index_en.htm